

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

кафедра социологии регионов

**Особенности организации муниципального управления в России (на  
примере Саратовской области)**

**АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ**

студентки 5 курса 526 группы  
направление подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное  
управление»  
социологического факультета  
**Салминой Юлии Васильевны**

Научный руководитель  
доктор социологических наук,  
профессор

**С.Г. Ивченков**

подпись, дата

Зав. кафедрой  
кандидат философских наук,  
профессор

**И.А. Бегина**

подпись, дата

**Саратов 2026**

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования.** Эффективное местное самоуправление (МСУ) признано во всем мире фундаментом демократического устройства и необходимым условием устойчивого развития территорий. В Российской Федерации муниципальное управление — это не только механизм решения повседневных проблем граждан (благоустройство, ЖКХ, образование, здравоохранение), но и важнейший фактор сохранения территориальной целостности и политической стабильности. Именно на муниципальном уровне происходит реальное взаимодействие власти и населения, формируется доверие к государству в целом.

В последние годы российская система МСУ претерпела существенные изменения: конституционная реформа 2020 года включила местное самоуправление в единую систему публичной власти; в 2025 году вступил в силу новый Федеральный закон № 33-ФЗ, отменивший действовавший с 2003 года закон № 131-ФЗ. Эти изменения направлены на централизацию, унификацию структуры муниципальных образований и усиление контроля со стороны региональных и федеральных органов власти. Однако переходный период (до 2028 года) сопровождается серьезными трудностями: нестыковкой правовых норм, перераспределением полномочий, кадровой нестабильностью.

Особую значимость приобретает анализ региональных особенностей муниципального управления. Саратовская область — типичный субъект РФ с сочетанием крупных городов (Саратов, Энгельс, Балаково) и обширных сельских территорий, многие из которых являются депрессивными и дотационными. Изучение практики, проблем и перспектив муниципального управления в этом регионе позволяет выявить типичные для современной России вызовы и наметить пути их решения. Этим обусловлен выбор темы бакалаврской работы.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические основы местного самоуправления заложены в трудах зарубежных ученых XIX–XX

вв.: Р. Гнейста, Л. Штейна, И. Редлиха, А. Токвиля. В советский и постсоветский период проблематикой муниципального управления активно занимались А.А. Акмалова, А.А. Васильев, А.Н. Демьяненко, В.Б. Зотов, С.В. Королев, Н.Г. Можаяева. Экономические аспекты (местные бюджеты, муниципальная собственность) исследовали Р.В. Бабун, Г.Ю. Ветров, А.Г. Кобилев, А.Д. Кириев, В.В. Рудой. Региональные особенности социально-экономического развития муниципальных образований рассматриваются в диссертациях Е.Е. Лялиной, Н.А. Пегина и др.

Вместе с тем большинство работ выполнено до масштабных законодательных изменений 2024–2025 годов. Недостаточно изучены проблемы внедрения новых форм территориальной организации (муниципальные округа), эффективности взаимодействия населения и власти в условиях цифровизации, а также реальное положение дел в конкретных регионах, в том числе в Саратовской области. Данное исследование призвано восполнить этот пробел.

**Объект исследования** – муниципальное управление как институт современного общества.

**Предмет исследования** – организация муниципального управления в России и особенности ее реализации в Саратовской области.

**Цель бакалаврской работы** – рассмотрение особенностей организации процесса муниципального управления в Российской Федерации и выработка на основе анализа конкретного региона практических рекомендаций по его совершенствованию.

**Задачи исследования:**

1. Проанализировать теоретические подходы к определению сущности, признаков и функций муниципального управления.
2. Изучить организационно-правовые основы системы муниципального управления в РФ.
3. Выявить специфику муниципального управления в современной России с учетом последних законодательных изменений.

4. Провести анализ форм, методов и практики муниципального управления в Саратовской области.

5. Обобщить проблемы и предложить направления совершенствования муниципального управления в регионе.

**Структура бакалаврской работы:** работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**В первом разделе – «Понятие, признаки и функции муниципального управления»** – проведен теоретический анализ ключевых категорий.

Автором рассмотрено более десяти определений «муниципального управления», предложенных разными учеными (А.О. Грибко, А.О. Акулов, Е.Б. Дворядкина, Э.Ю. Майкова, Н.Н. Мусинова, И.А. Алексеев, И.С. Ракитина и др.). Обобщая их, автор дает следующее рабочее определение: муниципальное управление – это целенаправленная, властно-организующая деятельность органов местного самоуправления (выборных и назначаемых) по регулированию социально-экономических процессов на территории муниципального образования, осуществляемая в рамках законодательства и направленная на улучшение условий и качества жизни населения.

Выделены три аспекта анализа муниципального управления:

- *юридический* – как форма реализации государственных функций на местном уровне, основанная на нормах права;
- *социологический* – как взаимодействие управляющих субъектов (органов власти) и управляемых объектов (населения, организаций);
- *управленческий* – как система менеджмента, включающая планирование, организацию, мотивацию, контроль.

В работе подробно анализируются признаки муниципального управления по А.А. Васильеву:

1. Особая форма деятельности в рамках МСУ со специфическими функциями и полномочиями.

2. Осуществляется специально уполномоченными субъектами – органами МСУ.

3. Имеет исполнительно-распорядительный характер, повседневное руководство.

4. Жестко регламентирована нормами муниципального права.

Уникальность муниципального управления обусловлена тем, что население выступает одновременно в трех ролях: как цель (ради которой осуществляется управление), как объект (на кого направлено воздействие) и как субъект (через выборы, референдумы, ТОС, публичные слушания). Это отличает муниципальное управление от государственного и корпоративного менеджмента.

Важнейшим выводом раздела является положение о том, что эффективность муниципального управления не может измеряться только экономическими показателями (доходы бюджета, прибыль). Главный критерий – улучшение качества жизни, удовлетворенность населения муниципальными услугами, социальная стабильность, экологическое благополучие.

Функции муниципального управления разделены на:

- общие (присущие всей системе): планирование, прогнозирование, организация, мотивация, регулирование, контроль, бюджетирование, коммуникация;

- частные (реализация конкретных вопросов местного значения): управление школами и детсадами, организация теплоснабжения, благоустройство, транспортное обслуживание, охрана общественного порядка и др.

Подчеркивается, что успех муниципального управления зависит от умения находить баланс между государственными интересами, интересами местного сообщества и отдельных граждан, а также от гибкости, готовности к компромиссам и учета местной специфики.

Во втором разделе – «Особенности организации местного самоуправления и муниципального управления в современной России» – дан анализ правовой базы и институциональных изменений.

Правовая основа МСУ представляет собой сложную иерархию:

- международные договоры (Европейская хартия местного самоуправления);
- Конституция РФ (ст. 12, 130–133);
- федеральные законы (в настоящее время действуют переходные положения – новый закон № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 16.12.2021, вступивший в силу в 2025 году, и остаточные нормы № 131-ФЗ);
- указы Президента, постановления Правительства;
- конституции (уставы) и законы субъектов РФ;
- уставы муниципальных образований;
- акты местных референдумов и сходов граждан.

Важнейшим нововведением последних лет является конституционная реформа 2020 года, которая встретила МСУ в «единую систему публичной власти» (ст. 132). Это юридически закрепило возможность участия органов государственной власти в формировании органов МСУ и назначении должностных лиц, что фактически снизило автономию муниципалитетов.

Законопроект (закон) № 33-ФЗ предполагает переход к одноуровневой системе МСУ на всей территории России (кроме городов федерального значения). Останутся только три типа муниципальных образований:

- городской округ;
- муниципальный округ;
- внутригородская территория города федерального значения.

Упраздняются муниципальные районы, городские и сельские поселения. Переходный период – до 1 января 2028 года.

На 1 января 2024 года в России насчитывалось 17 747 муниципальных образований, в том числе: 1 606 муниципальных районов, 100 муниципальных

округов, 630 городских округов, 1 346 городских поселений, 16 332 сельских поселения. С началом реформы произойдет резкое сокращение числа муниципалитетов за счет укрупнения.

Автором делается вывод: современное российское муниципальное управление характеризуется тенденцией к централизации. Вместо децентрализации и развития местной демократии происходит усиление контроля со стороны региональных властей, унификация структуры и порядка формирования органов МСУ. Это имеет как положительные стороны (повышение управляемости, экономия бюджетных средств), так и отрицательные (снижение самостоятельности, отрыв от населения, риски бюрократизации).

Особое внимание в разделе уделено принципам правового регулирования МСУ: верховенство Конституции, федерализм, разграничение предметов ведения, иерархичность правовых актов, системность, научность, антикоррупционная направленность, правовая определенность, гласность и учет общественного мнения. Отмечено, что нарушение этих принципов на практике (особенно недостаточная гласность, отсутствие общественного обсуждения проектов) ведет к снижению доверия граждан.

Структура органов МСУ по закону включает: представительный орган (дума, совет), главу муниципального образования (мэр, глава администрации), местную администрацию (исполнительно-распорядительный орган), контрольный орган (счетная палата, ревизионная комиссия). Способ избрания главы может быть разным: прямые выборы населением, избрание из состава депутатов, назначение конкурсной комиссией. Новый закон упрощает эту процедуру, усиливая роль губернаторов в согласовании кандидатур.

С 2024 года вступили в силу изменения в ст. 37 № 131-ФЗ, предоставляющие представительным органам право участвовать в формировании местной администрации (утверждение или согласование заместителей главы). Саратовская область приняла соответствующий региональный закон (№ 120-ЗСО от 02.10.2024), однако первоначальная

версия содержала коррупциогенные факторы (неопределенность форм участия), что было исправлено после вмешательства прокуратуры.

Таким образом, второй раздел позволяет сделать вывод: российская система муниципального управления находится в стадии глубокой трансформации, сопровождающейся серьезными правовыми и организационными проблемами. Эти проблемы особенно отчетливо проявляются на региональном уровне, что и рассматривается в третьем разделе.

**В третьем разделе – «Особенности, формы и методы муниципального управления (на примере Саратовской области)» – проведен детальный анализ региональной практики.**

Территориальная организация. Согласно Закону Саратовской области № 42-ЗСО от 11.06.2025, в регионе существуют следующие виды муниципальных образований: городской округ, муниципальный округ, городское поселение, сельское поселение, муниципальный район. Регион активно участвует в реформе: ряд муниципальных районов (например, Советский, Ивантеевский, Энгельсский) уже преобразованы или находятся в процессе преобразования в муниципальные округа. При этом процесс объединения требует согласия населения, выраженного через представительные органы поселений.

Структура и наименования органов. Региональным законом № 13-ЗСО установлено:

- представительный орган городского/муниципального округа, района – Собрание или Дума;
- представительный орган поселения – Совет;
- местная администрация – администрация муниципального образования.

На примере г. Саратова показано, что структура администрации (комитеты, управления, отделы) неоднократно корректировалась решениями городской Думы, что свидетельствует о поиске оптимальной модели управления.

Формы участия населения. В Саратовской области развиты:

- территориальное общественное самоуправление (ТОС) – по данным регионального минтерриториальных образований, действует Ассоциация развития ТОС (с 2021 года), оказывающая методическую и правовую поддержку. ТОСы активно участвуют в благоустройстве дворов, организации досуга, решении локальных проблем.
- институт сельских старост – особенно важен для отдаленных малонаселенных пунктов, где нет полноценных администраций.
- инициативное бюджетирование – жители сами определяют, на что направить часть бюджетных средств (проекты «Народный бюджет», «Комфортная городская среда»).
- публичные слушания и встречи с главой – только за 2025 год главы муниципалитетов провели более двух тысяч встреч с населением.

Методы муниципального управления классифицированы автором на:

1. Административные (властные предписания, контроль, выдача разрешений). Их роль снижается в пользу более гибких методов.
2. Экономические (бюджетное планирование, муниципальные закупки, налогообложение, программно-целевое планирование). В Саратовской области реализуются муниципальные программы, стратегии социально-экономического развития до 2030 и 2036 годов (например, Стратегия Советского района до 2036 г., Ивантеевского района до 2030 г., Энгельсского района с изменениями 2025 г.).
3. Социально-психологические (мотивация служащих, формирование доверия, учет общественного мнения). Здесь есть существенные резервы.

Стратегическое планирование. Разрабатывается специальная Стратегия развития отдаленных муниципальных районов до 2030 года (с прогнозом до 2036 г.). Приоритеты: создание высокооплачиваемых рабочих мест, привлечение квалифицированных кадров (учителей, врачей), развитие жилищного строительства и инфраструктуры, формирование опорных

населенных пунктов. Губернатор Р. Бусаргин инициировал программу развития малонаселенных пунктов (уже охвачено три района). Цель – остановить отток населения, создать условия для жизни и самореализации людей.

Проблемы муниципального управления в Саратовской области (выявлены автором на основе анализа прокурорских проверок и отчетов):

1. Финансово-экономическая несостоятельность. Большинство муниципальных образований высокодотационны, собственная доходная база (земельный налог, налог на имущество физлиц, часть НДФЛ) недостаточна. Главы сельских поселений привлекаются к административной ответственности за неисполнение полномочий, которые не были профинансированы. Имеют место нецелевые расходы: например, в апреле 2026 г. председатель Госдумы В. Володин раскритиковал районы за трату «детских денег» (средств на дошкольные учреждения) на другие нужды.

2. Низкая эффективность и бездействие. Прокуратура Саратовской области в августе 2025 г. зафиксировала бездействие чиновников при реагировании на коммунальные аварии. За 2025 год зарегистрировано свыше 1,5 тыс. аварий и инцидентов в ЖКХ (более 80% – на сетях водоснабжения). Администрация города ограничивалась реагированием только после прокурорского вмешательства. Также выявлены нарушения порядка рассмотрения обращений граждан (несоблюдение сроков, формальные отписки, отсутствие ответов). Причина – отсутствие должного контроля со стороны руководства.

3. Коррупциогенные факторы в региональном законодательстве. Как уже отмечалось, законопроект о праве представительного органа участвовать в формировании администрации изначально содержал «широту дискреционных полномочий» – не было определено, в какой форме и каков порядок участия, что создавало возможности для злоупотреблений.

4. Кадровые проблемы. Особенно остро стоят в сельских территориях: низкая зарплата, отсутствие жилья, плохая инфраструктура – молодые специалисты не идут на муниципальную службу. Отсутствует эффективная система непрерывного обучения, повышения квалификации, оценки по KPI.

Предложения по совершенствованию (сформулированные в работе):

1. Оптимизация территориальной структуры должна быть взвешенной, с обязательным учетом мнения населения (опросы, референдумы). Преобразование в муниципальные округа не должно быть самоцелью; главное – реальное повышение качества услуг.

2. Укрепление финансовой базы – передача муниципалитетам дополнительных налоговых источников (например, большей доли НДФЛ, налога на малый бизнес), расширение практики инициативного бюджетирования, обеспечение целевого характера субвенций (недопущение переброски «детских» и «социальных» денег).

3. Внедрение управления по результатам: разработка ключевых показателей эффективности (KPI) для каждого муниципального служащего, регулярная оценка, зависимость премий от реальных результатов. Создание электронной системы мониторинга обращений граждан и сроков их исполнения.

4. Кадровая программа для Саратовской области: повышение зарплат сельским муниципальным служащим, предоставление служебного жилья, целевое обучение в вузах, создание резерва управленческих кадров, обязательная ежегодная переподготовка глав и специалистов.

5. Продолжение реформы муниципального контроля – переход к риск-ориентированному подходу, сокращение избыточных проверок бизнеса, внедрение «регуляторной гильотины» на местном уровне.

Автор подчеркивает, что реализация этих предложений при активном участии населения и под контролем прокуратуры и общественных

организаций способна качественно изменить муниципальное управление в Саратовской области.

### **Заключение (основные выводы по работе)**

В результате проведенного исследования сформулированы следующие основные выводы:

1. Теоретическое осмысление муниципального управления показывает, что это многогранный феномен, сочетающий публично-властные, социальные и менеджеральные начала. Ключевым отличием от государственного управления является роль населения как субъекта, объекта и цели одновременно. Эффективность оценивается не только экономически, но и социально (удовлетворенность, качество жизни).

2. Правовая основа МСУ в России претерпела кардинальные изменения в 2020–2025 годах. Конституционная реформа и новый Федеральный закон № 33-ФЗ направлены на построение единой вертикали публичной власти с усилением государственного контроля. Переход к одноуровневой системе (муниципальные и городские округа) планируется завершить к 2028 году. Однако правовое регулирование содержит пробелы и коррупциогенные факторы, что требует дальнейшего совершенствования.

3. Специфика современного российского муниципального управления заключается в противоречивой тенденции: на словах декларируется укрепление самостоятельности МСУ, на деле – централизация, унификация, сокращение числа муниципалитетов. Финансовая база остается крайне слабой, что порождает массу проблем (нецелевые расходы, неисполнение полномочий, бездействие чиновников).

4. На примере Саратовской области выявлены типичные и региональные особенности: активное преобразование районов в округа, развитые формы ТОС и старост, наличие стратегий развития до 2030–2036 гг. Вместе с тем, регион сталкивается с острыми проблемами: дотационность бюджетов, неэффективное управление ЖКХ, нарушения при рассмотрении обращений граждан, кадровый дефицит, коррупционные риски.

5. Предложенные направления совершенствования (оптимизация структуры, укрепление доходной базы, внедрение КРІ, кадровая программа, реформа контроля) носят системный характер и могут быть реализованы в Саратовской области в ближайшие годы. Их внедрение потребует политической воли региональных властей, активного участия прокуратуры и общественности.